



LIIDU SISEPOLIITIKA PEADIREKTORAAT
POLIITIKAOSAKOND B: STRUKTUURI- JA
ÜHTEKUULUVUSPOLIITIKA

KULTUUR JA HARIDUS

UNESCO 2005. aasta konventsiooni
rakendamine Euroopa Liidus

UURIMUS

Käesoleva dokumendi koostamist taotles Euroopa Parlamendi kultuuri- ja hariduskomisjon.

AUTOR:

Germann Avocats (Genf) ja valdkondadevaheline uurimisrühm ¹

VASTUTAV ADMINISTRAATOR

Hr Goncalo MACEDO
Struktuuri- ja Ühtekuuluvuspoliitika osakond
Euroopa Parlament
E-post: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

KEELEVERSIOONID

Originaal: EN.

Tõlked: BG, CS, DA, DE, EL, EN, ES, ET, FI, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, SV.

TEAVE KOOSTAJA KOHTA

Poliitikaosakonnaga saab ühendust võtta ning selle igakuist teabelehte on võimalik tellida aadressil: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Käsikiri valmis mais 2010. aastal.
Brüssel, © Euroopa Parlament, 2010.

Dokument on internetis kättesaadav aadressil:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

VASTUTUSE VÄLISTAMISE SÄTTED

Käesolevas dokumendis väljendatud arvamuste eest vastutab ainuisikuliselt autor ning need ei väljenda tingimata Euroopa Parlamendi ametlikku seisukohta.

Teksti reprodutseerimine ja tõlkimine on lubatud mitteärilistel eesmärkidel, kui viidatakse allikale ja teavitatakse sellest eelnevalt väljaandjat ning saadetakse talle koopia.

¹ Vaadake osa „Uurimisrühm“ (Research Team) leheküljel www.diversitystudy.eu



LIIDU SISEPOLIITIKA PEADIREKTORAAT
POLIITIKAOSAKOND B: STRUKTUURI- JA
ÜHTEKUULUVUSPOLIITIKA

KULTUUR JA HARIDUS

UNESCO 2005. aasta konventsiooni
rakendamine Euroopa Liidus

UURIMUS

Sisukord:

Uurimuses antakse kokkuvõtte UNESCO kultuuri väljendusvormide mitmekesisuse kaitset ja edendamist käsitleva 2005. aasta konventsiooni rakendamise olukorra kohta. Keskendudes valdkondadele, milles ELilt oodatakse juhtimise või koordineerimise tagamist, kavatakse uurimuses jagada konventsiooni rakendamise kohta ideid ja pikaajalisi suuniseid. Sel eesmärgil analüüsitakse uurimuses konventsioonis sätestatud kohustusi. Uurimuses antakse teada õiguslikust ja praktilisest vaatenurgast UNESCO konventsiooni rakendamise eri tavadest ja määratletakse selle vahendi eesmärgi saavutamiseks aitavad ülesanded ja meetmed.

KOKKUVÕTE

Süsi ja teras nõuavad kultuuri

Kas kultuur on Euroopa jaoks tähtis? - Üks Euroopa integratsiooni arhitektidest, Jean Monnet väitis, et kui ta peaks oma tööd uuesti otsast alustama, siis alustaks ta kultuurist: *"Si c'était à recommencer, je commencerais par la culture."*²

Uurimuses antakse kokkuvõtte UNESCO kultuuri väljendusvormide mitmekesisuse kaitset ja edendamist käsitleva 2005. aasta konventsiooni rakendamise olukorra kohta. Uurimus keskendub valdkondadele, milles oodatakse Euroopa Liidult juhtimise ja koordineerimise tagamist. Selles antakse Euroopa Liidule UNESCO konventsiooni rakendamisel abi ja pikaajalisi suuniseid. Sel eesmärgil analüüsitakse uurimuses detailselt konventsioonis sätestatud kohustusi. Uurimuses antakse teada õiguslikust ja praktilisest vaatenurgast UNESCO konventsiooni rakendamise eri tavadest ja määratletakse selle vahendi eesmärke saavutada aitavad ülesanded ja meetmed.

UNESCO konventsiooni rakendamine nõuab Euroopa Liidult, liikmesriikidelt ja kodanikuühiskonnalt uut tegevust. Killunemisest jagusaamine ja sidususe poole püüdlemine peavad olema selle tegevuse juhtmotiivid. Kui avaliku ja erasektori osalejad on auahned, on ülesanded keerulised ja panused kõrged. Kui nad valivad minimalistliku lähenemise, ei õnnestu neil ülesandeid täita. Viimane lähenemine esitab halvima võimaliku tulemuse, mis sillutaks teed kaubandushuvide diktaadile inimõiguste, põhivabaduste ja kultuuri väljendusvormide mitmekesisuse rikkusele juurdepääsu üle. Veelgi enam, kesktee auahnuse ja minimalismi vahel ainult kindlustab *status quo*'d: kultuuri väljendusvormide mitmekesisus on vaid mõnede jõukate ja demokraatlike heaoluriikide luksus ning muu maailm selleni ei ulatu.

UNESCO konventsioon annab uue vahendi koos võimalusega muuta Euroopa integratsioon oluliselt jõukamaks, sügavamaks ja jätkusuutlikumaks. Euroopa Liidu välissuhetes saavad kultuuri väljendusvormide mitmekesisuse tõeline kaitse ja edendamine aidata kaasa „maailma integratsiooni“ arenemisele, et tagada pelga majanduse üleilmastumise kõrval rahu ja sotsiaalne heaolu kui eksistentsiaalsed täiendused. Kuuskümmend aastat pärast Schumani deklaratsiooni nõuavad süsi ja teras kultuuri nüüd rohkem kui kunagi varem nii Euroopas kui ka üle kogu maailma.

Ülevaade uurimusest

Meie uurimus koosneb viiest osast. Esimeses osas kokku võetud uurimuses UNESCO konventsiooni rakendamise tavade kohta uurisime tavapäraseid ja uudseid lähenemisi, kuidas kultuurilist mitmekesisust on võimalik säilitada ja edendada igat tüüpi riikides, sõltumata nende arengutasemest. Uurimus hõlmab: (1) tugevate kultuuritööstustega arenenud riike nagu ELi liikmesriigid ja Kanada; (2) organiseeritud kultuuritööstustega majanduslikult esile kerkivaid riike nagu Hiina või Brasiilia; ja (3) kultuuri väljendusvormide mitmekesisuse kaitse ja edendamise jaoks väga vähe majanduslikke vahendeid omavaid arenguriike ja vähim arenenud riike nagu Senegal.

² Jean Monnet "Denis de Rougemont tel qu'en lui-même", Cadmos 33/1986, lk 22.

UNESCO konventsioon on sõnastatud programmilisel viisil. Selle tulemusena on konventsiooniosalistel selle vahendi rakendamisel lai tegutsemisala. Käsitledes olukorda alguspunktina, arendame ja arutame uusi ideid, mille eesmärgiks on rakendusprotsessi kaudu konventsiooni kvaliteedi täiustamine (teine osa).

Uuringud ja dokumentidel põhinev uurimine edastavad meie hinnangu selle kohta, kuidas EL on rakendanud konventsiooni oma välissuhetes ja sisepoliitikas (kolmas ja neljas osa). Me hindame seda, kas UNESCO konventsioonil oli mõju hiljutisele poliitikale, ja esitame stsenaariumid selle lähituleviku mõju kohta, et anda soovitusi edasiseks tegevuseks (viies osa).

Esimene osa. Küsimustikel ja küsitlustel põhinev uurimus

Esimene osa esitab kokkuvõtte teabest ja arvamustest, mille kogusime küsimustike ja küsitluste abil mitmetelt avaliku ja erasektori sidusrühmadelt nii Euroopa Liidus kui ka väljaspool. Analüüsime lühidalt andmeid, mis pakuvad pilguheitu rakenduse praegusele olukorrale ja teavitavad eeldatavast edasisest tegevusest.

Esimene küsimustik võimaldas meil koguda õiguslikke andmeid; teise küsimustiku abil analüüsiti rakendamise tavasid kodanikuühiskonna esindajate vaatenurgast lähtuvalt; ja kolmanda küsimustikuga uuriti rakendamist piirkondlike organisatsioonide vaatenurgast. Lisaks viisime läbi suulisi küsitlusi mitmete piirkondlike ja rahvusvaheliste organisatsioonide esindajatega.

Täidetud küsimustikud on avalikult kättesaadavad uurimuse kodulehel www.diversitystudy.eu

Teine osa. Uued ideed UNESCO konventsiooni rakendamiseks

Teises osas uuritakse UNESCO konventsiooni rakendamiseks valikut uusi ideesid, mis kehtivad ELi välissuhetes ja sisepoliitikas.

Esiteks sätestatakse UNESCO konventsiooni artiklis 8, et „konventsiooniosaline võib kindlaks teha olukorra, kus kultuuri väljendusvormid tema territooriumil on kadumisohus, oluliselt ohustatud või vajavad muul põhjusel kiiresti kaitset” ning et „konventsiooniosalised võivad võtta kõiki asjakohaseid meetmeid, et kooskõlas konventsiooniga kaitsta ja säilitada kultuuri väljendusvorme” sellistes olukordades. Seda sätet ühenduses artikliga 17 võib tõlgendada nn „kultuurilise genotsiidi” kui kultuuri väljendusvormide mitmekesisuse kõige äärmuslikuma eitamise vastu suundumisena. ÜRO 1948. aasta genotsiidi vältimise ja karistamise konventsiooni esialgsed kavad sisaldasid sätteid teatud kultuuri väljendusvormide rünnakute vastu, mille eesmärgiks oli hävitada rahvuslikud, etnilised, rassilised või religioossed rühmad kui sellised. Teeme ettepaneku uurida edasi seda tõlgendust võimaliku uue lähenemise seisukohast, mis põhineb UNESCO konventsioonil genotsiidi ja massijulmuse varase ennetamise kohta. Eriti soovime kultuuriliste, religioossete, poliitiliste ja rahvuslike väljendusvormide mitmekesisuse suhete edasist uurimist. Visandame ettepaneku uuteks vahenditeks ELi välissuhetes riikidega, kus on humanitaarprobleemid ning rikutakse vähemuste ja inimõigusi.

Teeme ettepaneku, et seda ettepanekut peaks arutatama õigusloojate Atlandi-ülese dialoogi raames, mille eesmärgiks on Euroopa ja Ameerika õigusloojate vahelise poliitilise suhtluse taseme tugevdamine ja täiustamine. Genotsiidi ja massijulmuse varajane vältimine on väga oluline poliitikahuvi, mida jagavad õigusloojad mõlemal pool Atlandi ookeani. See teema võimaldab Euroopa Parlamendi liikmetel näidata oma Ameerika

Ühendriikide kolleegidele UNESCO konventsiooni täielikku väärtust. Parimal juhul võib selline dialoog provotseerida Ameerika Ühendriikides ja teistes sarnase seisukohaga riikides vahendi suhtes suhtumise muutuse tervitamist tagasilükkamisest kinnitamiseks.

Teiseks nõuab kultuuri mitmekesisuse kaitsmise ja edendamise poliitika piisavaid vahendeid. Selles kontekstis analüüsime intellektuaalomandi õiguste ja konkurentsioiguse rolli põhjast ja lõunast pärinevate kultuuri mitmekesisuse tagajatele võrdsete võimaluste pakkumisele kaasa aitamises. Et parandada juurdepääsu mitmekesise algupäraga kultuuri väljendusvormidele, juurutame põhimõtteid „kultuuriline kohtlemine” ja „kõige soositum kultuur”. Me uurime rahvusvahelise intellektuaalomandi süsteemiga seotud probleeme vastamisi kultuuri väljendusvormide mitmekesisuse kaitse ja edendamisega ning teeme ettepanekuid parandusteks. Selles kontekstis rõhutame samuti olemasoleva konkurentsioiguse ja kultuurilise mittediskrimineerimise põhimõtetel põhineva uue õigusraamistiku positiivset panust. Need õiguslikud režiimid võivad pakkuda kaalul olevate erinevate õiguslike huvide vahel paremat tasakaalu. Poliitikakujundajad võiksid ELi piires omaks võtta sarnase lähenemise, et täita UNESCO konventsiooni artiklites 6 ja 7 sätestatud nõudeid, ja edendada liikmesriikide vahel kultuurikaupade ja -teenuste paremat ringlemist. See arutelu nõuab uute õiguslike teede väljatöötamist, et rakendada võrdse juurdepääsu, avatuse ja tasakaalu põhimõtteid kooskõlas artikli 2 punktidega 7 ja 8, samal ajal järgides inimõigusi käsitlevaid üldtunnustatud dokumente, nagu on sätestatud artiklis 5.

Arenguriikide ja vähim arenenud riikide majandused on sundinud arenenud riike tegema WTOs patendi kohaldamisel koostööd, et kaitsta ja edendada rahvatervist. Teeme ettepaneku, et kultuuri sidusrühmad peaksid nõudma sarnaseid algatusi autoriõigusele ja sellega seotud intellektuaalomandi õigustele, et kaitsta ja edendada kultuuri väljendusvormide mitmekesisust. ELi maksumaksjad maksavad kultuuri väljendusvormide mitmekesisusele tekitatud kahju eest. See hõlmab ka oligopolide, kes kuritarvitavad enda turuvõimsust väidetavalt oma poliitika kaudu kultuuriliselt diskrimineerides, ebasoodsat mõju.

Kolmandaks peab kodanikuühiskond mängima UNESCO konventsiooni rakendamisel olulist rolli, et tagada selle vahendi tõhusus. Keskendumine viisile, kuidas see roll saab teostuda. Ideaalsel juhul peaksid valitsusvälised organisatsioonid, mis esindavad seoses konventsiooni rakendamisega kodanikuühiskonda, tegutsema poliitikas samasuguse pühendumuse ja tõhususega kui aktivistide grupid, kes töid WTOs välja keskkonnaga seotud mittekaubanduslikud küsimused. Nendel tegutsejatel õnnestus keskkonna kaitse ja säästva arenguga seotud mittekaubanduslike küsimusi edendades oluliselt mõjutada rahvusvahelise kaubanduse seaduste ja poliitika väljatöötamist ja rakendamist. Sarnased osalejad peavad tekkima lähitulevikus, et edasi arendada ja rakendada seadusi ja poliitikat, mille eesmärk on kultuurilise mitmekesisuse kaitse ja edendamine riiklikul, piirkondlikul ja rahvusvahelisel tasandil. Nende eesmärkide saavutamiseks on sõltumatus avalikust või eravõimust ülioluline. Autoritaarsetes režiimides peavad valitsusvälised organisatsioonid riigi diktaadi eest kaitstud olema. Demokraatlikes režiimides peavad valitsusvälised organisatsioonid võitlema turul domineerivat positsiooni hoidvate äriühingu huvide majandusliku jõuga. Mõlemal juhul hindame õigus- ja poliitika mudeleid, et võimaldada kodanikuühiskonna esindajatel väljendada ja kaitsta avalikku huvi, säilitades samal ajal sõltumatuse. Samal ajal peavad valitsusvälised organisatsioonid seoses oma liikmelisuse struktuuri, esindavuse, sisemise otsustusprotsessi, juhtimise ja rahastamisega olema läbipaistvad ja vastutavad.

1998. aasta Århusi konventsioon keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise kohta võib osalussüsteemi osas olla mudeliks UNESCO konventsiooni artikli 11 rakendamisel ELi tasandil.

Need kolm probleemi väärivad poliitikakujundajate ja kodanikuühiskonna esindajate erilist tähelepanu, kes püüavad, soovides ületada UNESCO konventsiooni nõrkused ja kasutada selle võimalusi, astuda samme selle rakendamise protsessis.

Dialogid sidusrühmadega

Meie analüüsi kõigi kolme teema kohta annab teavet uurimuse esimeses osas käsitletud faktide kinnitamise töö ja dokumentidel põhinev uurimine. Esitasime analüüsi akadeemilise maailma kõrgetasemelistele arutelu osalistele, kes hindasid seda kriitiliselt, et sidusrühmade seas laiemat arutelu ergutada. Salvestasime arutelu osaliste panused videole ja paigutasime need leheküljele www.diversitystudy.eu ossa „Dialogid sidusrühmadega” (Stakeholders’ Dialogue). Iga panus võimaldab vastava teema blogi kaudu algatada sidusarutelu. Eeldame, et sidusrühmad loevad meie uurimust, kuulavad arutelu osaliste kommentaare ning seejärel väljendavad ja vahetavad arvamusi meie blogis.

Kolmas osa: UNESCO konventsiooni rakendamine ELi välissuhetes

Kolmas osa räägib ELi välissuhetest. See käsitleb UNESCO konventsiooni rakendamist seoses inimõiguste poliitika ja rahvusvahelise kaubandusega mitmepoolsel, piirkondlikul ja kahepoolsel tasemel.

See osa uurib ELi rolli hiljutistes WTOs toimunud Ameerika Ühendriikide ja Hiina vahelistes kohtuvaidlustes GATSi ja TRIPS-lepingute üle. Tähdeldame, et EL toetas nendes kultuuritööstust käsitlevates vaidluse lahendamise menetlustes Ameerika Ühendriike. Mõlemad menetlused sõltusid Hollywoodi filmijuhtide oligopolist ja sellega seotud huvidest. Ühel nendest kohtuistungitest kasutas Hiina UNESCO konventsiooni enda kaitseks. Meie teada ei peetud kultuuri sidusrühmadega enne Euroopa Komisjoni otsust toetada Ameerika seisukohta nõu. Jälgides nende juhtumite alast arutelu, järeldame, et Euroopa Komisjon peaks looma menetlused, mis tagavad õigeaegse teabe ja kodanikuühiskonna piisava osaluse WTOga seotud vaidluste otsustusprotsessides, mis hõlmavad UNESCO konventsioonis käsitletud teemasid. Selline teavitatud osalus panustab UNESCO konventsiooni tõhusamasse rakendamisse.

Edasi küsime, miks ei toimu WTOs siiaamaani UNESCO konventsiooni alaseid ametlikke arutelusid. Analüüsime olukorda ja esitame strateegiad, et EL alustaks UNESCO ja WTO vahel kultuuri väljendusvormide mitmekesisuse kaitse ja edendamise ning rahvusvahelise kaubanduse regulatsiooniga seotud dialoogi.

Samuti uurime kriitiliselt kultuurikoostöö mehhanisme ning kultuurilise mitmekesisuse huvide ja piirkondlike ja kahepoolsete kaubanduskokkulepete suhteid. Esimene ilmne UNESCO konventsiooni rakendamine ELi välissuhetes Euroopa kultuurivaldkonna tegevuskava raames oli kahe kultuurilise koostöö alase protokolliga üle arutamine. Aastal 2008 sõlmis Euroopa Komisjon esimese protokolliga CARIFORUMiga ja aastal 2009 pidas teise protokolliga üle läbirääkimisi Lõuna-Koreaga. Ühest küljest on need protokollid varajased näitajad selle kohta, kuidas kultuurivaldkonna tegevuskava juhiseid ja eesmärke on võimalik täita. Teisest küljest toovad läbirääkimised esile mitmeid küsimusi, mis vajavad edasist analüüsi, eriti arvestades, et Euroopa Komisjoni lähenemise erinevaid aspekte ägedalt kritiseeriti.

Teeme ettepaneku, et EL, liikmesriigid ja sarnasel seisukohal olevad riigid peaksid sõlmima raamlepingu mitmepoolsed viited, kui EL ühineb piirkondlike või kahepoolsete kaubanduskokkulepetega. See mitmepoolne kokkulepe sisaldaks kõikidele kolmandatele riikidele rakendatava kultuurikoostöö olulist sisu. Selline vahend võib näiteks autoriõiguse kaitset käsitlevate intellektuaalomandi õiguste kaubandusaspektide pluss-standardid seada tingimuseks vastavate konkurentsioiguse ettevaatusabinõude rakendamisele. EL võib seejärel täita selle aluskokkuleppe kindla sisuga, mis rakendub üksikjuhtumi kaupa selgelt määratletud ulatuse raames.

Rahvusvahelised rahastamismehhanismid on arenguriikides asuvate riikide kultuuriloome jaoks üliolulised. Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riikide (AKV) filmifondi juhtumianalüüsi põhjal õpime UNESCO konventsiooni raamistikus edasist arengukoostööd.

Neljas osa: UNESCO konventsiooni rakendamine ELi sisepoliitikas

Neljandas osas hinnatakse Prantsusmaa ja Lõuna-Korea olukorda seoses filmidele antavate turuosadega sümboolse põhiküsimusena, mis mõjutab täna enamiku kultuuritööstuste turge. Kõikides ELi liikmesriikides ja enamikus maailma riikides seab turujõu kõrge kontsentratsioon publikule tingimuseks peavoolu vormide ja sisu nõudmise, mis on põhiosas kultuuriliselt homogeenised. Tavalisel publikul ei ole muud võimalust, kui tarbida kultuuri väljendusvorme ja peidetud ideoloogiat, mida turul domineerivad tegutsejad saavad agressiivse reklaami kaudu peale suruda. Mida rohkem turujõudu kultuuri väljendusvormide pakkujatel on, seda kõrgem on nende turu hõlvamine. Hollywoodi oligopoli turujõud ühelt poolt ja ELi liikmesriikide rahastamine liikmesriigi poolt antava valikulise toetuse kaudu teiselt poolt „duopoliseerivad“ suurel määral mitmeid praeguseid Euroopa kultuurisektoreid. Kummalegi jõule allumast keelduvate kunstnike ja publiku õigused peavad olema kaitstud. Vastutavad poliitikakujundajad peaksid välja töötama tasakaalus tegevusvaldkonna jaoks uued reeglid kultuuri väljendusvormide loojatele, kes on praegu valitsevast süsteemist välja jäetud. Me peame liikmesriigi antava valikulise toetuse mehhanismi, selle „ekspertokraatiat“ ja mitmete vahendajate ülespuhutud ettevõtmist ohuks Euroopa vabadusele. Näeme sellele riskile ette abinõud intellektuaalomandi süsteemi sobitamises konkurentsioiguse ja kultuurilise mittediskrimineerimise põhimõtetega, nagu on visandatud teises osas.

Edasi visandame institutsioonilise disaini strateegiad, mille eesmärk on UNESCO konventsiooni rakendamine Euroopa Liidus. Soovitame olemasolevate pädevuste inventuuri ja loodud institutsioonide uute koostööde võimalikke sünergiaid. Lisaks pakume valitsustevahelise kliimamuutuste ekspertrühma (IPCC) kaalumist inspiratsiooni allikana uue vahendi loomisel, et toota ja vahetada teadmisi kultuuri väljendusvormide mitmekesisuse kaitsmise ja edendamise meetmete ja poliitikate kohta. Viimaks teeme ettepaneku edasi uurida UNESCO konventsiooni mõju keelelise mitmekesisuse kaitse ja edendamise eesmärgil loodavatele poliitikatele.

Viies osa: Järeldused ja soovitused

Viiendas osas esitatakse kokkuvõtted ja soovitused UNESCO konventsiooni olulise potentsiaali kasutamiseks Euroopas ja üleilmsel tasandil. Rõhutame eriti kodanikuühiskonna kui tõukejõu rolli selle konventsiooni rakendamisel.

Uurimuse, sidusrühmade dialoogi ja dokumentatsiooni pikk versioon

Uurimusest on olemas kaks versiooni: lühem 80-leheküljeline mitmesse keelde tõlgitud ja pikem ingliskeelne versioon, mis sisaldab tödokumentide vormis teemade detailsemat analüüsi. Mõlemaid versioone ja vastuseid uurimusele on võimalik alla laadida selle uurimuse kodulehelt www.diversitystudy.eu ning see sisaldab ka edasist teemaga seotud dokumentatsiooni. Samuti leidub kodulehel osa, kus sidusrühmad saavad uurimust kommenteerida ja arvamusi vahetada.

UNESCO konventsiooni teksti, selle tegevusjuhiste ja muu kasuliku teabega saab tutvuda leheküljel www.unesco.org/culture/en/diversity/convention

Konventsiooni põhielemendid: suveräänsuse põhimõte ja selle piirangud

UNESCO konventsiooni aluseks olevat mehhanismi võib nimetada „piiratud priipääsmeks“, mis volitab konventsiooniosalisi võtta vastu ja rakendada seadusi ja poliitikaid kultuuri väljendusvormide mitmekesisuse kaitsmise ja edendamise eesmärgil oma territooriumidel (artiklid 5 ja 6). UNESCO konventsioonis esitatakse suveräänsuse põhimõte artikli 2 punktis 2. Selles sätestatakse, et Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja ja rahvusvahelise õiguse põhimõtete kohaselt on riikidel suveräänne õigus võtta vastu meetmeid konventsiooni eesmärkide saavutamiseks. See õigus kuulub kooskõlas artikli 2 punktiga 1 inimõiguste ja põhivabaduste austamise alla. See säte meenutab, et „kultuurilist mitmekesisust on võimalik kaitsta ja edendada üksnes juhul, kui on tagatud inimõigused ja sellised põhivabadused nagu sõna-, info- ja suhtlusvabadus ning üksikisiku võimalus valida kultuuri väljendusvormi“. Võrdse juurdepääsu põhimõte ning avatuse ja tasakaalu põhimõte kooskõlas artikli 2 punktidega 7 ja 8 piiravad veelgi konventsiooniosaliste võimu kultuuripoliitikate küsimustes.

Suveräänsuse põhimõte on väga problemaatiline, kui see kehtib autoritaarsetes režiimides. Enamikul juhtudel kipuvad sellised režiimid suveräänsuse volitatud võimu kuritarvitama ja eiravad inimõiguste ja põhivabaduste järgimist nõudvaid piiranguid. Euroopa Liidul seisab ees ülesanne tegeleda selle reaalsusega, edendades UNESCO konventsiooni eesmarke oma välissuhetes.

Võib väita, et artikli 2 punktis 4 sõnastatud rahvusvahelise solidaarsuse ja koostöö põhimõte määrab, et riigid peavad saama üle suveräänsuse idee kitsast ja introvertsest mõistmisest. Rahvusvahelise solidaarsuse ja koostöö eesmärk peaks olema võimaldada riikidel, eriti arenguriikide ja vähim arenenud riikide majandustel luua ja tugevdada kultuuri väljendusvormide vahendeid ning uusi või väljakujunenud kultuuritööstusi. See peab ilmne kohalikul, riiklikul ja rahvusvahelisel tasandil. Meie arvates peaks sama tõlgendus kohalduma ka võrdse juurdepääsu ning avatuse ja tasakaalu põhimõtetele (artikli 2 punktid 7 ja 8). Nendes rõhutatakse, et „võrdne juurdepääs kogu maailma rikkalikele ja mitmekesisetele kultuuri väljendusvormidele ning kultuuride juurdepääs väljendus- ja levivahenditele on kultuurilise mitmekesisuse väärtustamise ja vastastikuse mõistmise edendamise tähtsad osad“. See kinnitab, et riigid peaksid püüdma vastavalt edendada avatust maailma teistele kultuuridele, kui nad võtavad vastu meetmeid kultuuri väljendusvormide mitmekesisuse toetamiseks. Lõpuks ei ole Euroopa Liidu huvides kahandada rahvusvahelist solidaarsust ja koostööd pelga heategevuse vormideks.

Jätksuutlik kultuuri väljendusvormide mitmekesisuse kaitse ja edendamine arenguriikides kogu maailma hüvanguks nõuab uute võrdsete võimaluste pakkumise õigusmehhanismide väljatöötamist ja rakendamist. Otsemaksetel põhinevad poliitika instrumendid kujutavad endast riski õigustada doonoreid kultuurilist sisu mõjutama ja muuta vastuvõtjad sõltumise ja kliendilisuse osas haavatavaks. See kehtib eriti nn „riigi pantava valikulise toetuse“ rahastamiskavade puhul, millest räägime üksikasjalikumalt neljandas osas.

Tõhusad õiguslikud ettevaatusabinõud koos pikaajase nägemusega on vajalikud, kindlustamaks, et tõeline kultuuri väljendusvormide mitmekesisus võidab rohkem kui väike hulk jõukaid ja demokraatlikke riike, kes on ükskõiksed või käituvad muu maailma suhtes üleolevalt.

ELTLi artiklid 205 kuni 207 koos artikliga 21 nõuavad, et liidu tegevust rahvusvahelisel tasandil juhiks samad põhimõtted, mis on inspireerinud tema endagi loomist, näiteks areng ja laienemine; ning need põhimõtted, mida ta püüab maailmas edendada: demokraatia, õigusriik, inimõiguste ja põhivabaduste universaalsus ning jagamatus, inimväärikuse, võrdsuse ja solidaarsuse ning Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja põhimõtete ja rahvusvahelise õiguse austamine. Selle tulemusel peaks ELi ühine kaubanduspoliitika ja tekkiv majanduskonstitutsioon andma panuse õiglasemasse maailmakorda ka kultuurisektori jaoks.³

Tugevate külgede, puuduste, võimaluste ja ohtude ülevaade

Selles uurimuses esitatud tulemused põhinevad mitmesugustel vahenditel: andmekogumine, küsitlused, juhtumianalüüsid ja dokumentidel põhinev uurimine. Need pakuvad võimalust kaaluda UNESCO konventsiooni rakendamise potentsiaali. Kasutasime SWOT-analüüsi (tugevad küljed – puudused – võimalused - ohud), et uurida UNESCO konventsiooni ja selle kui strateegia vahendi rakendamist Euroopa Liidus. Järgnev on selle analüüsi kokkuvõte:

Tugevad küljed

UNESCO konventsioon võimaldab kodanikuühiskonnal arvestatavalt osaleda. Teatud jurisdiktsioonide all olid kodanikuühiskonna esindajad konventsiooni sisu vormimisel väljatöötamise ja läbirääkimise faasis olulised. Vastuvõetud konventsioonil on samasugune potentsiaal kodanikuühiskonda kui selle rakendamise tõukejõudu tegutsema volitada (artikkel 11).

Seetõttu nõuab UNESCO konventsiooni rakendamine kodanikuühiskonnalt tugevat pühendumist, et avaliku sektori sidusrühmade abil tegevust motiveerida ja õiguspärastada.

Puudused

Konventsiooni aluseks olev suveräänsuse põhimõte koos ebaselgete tingimustega ja väga nõrk vaidluse lahendamise süsteem ei vasta ülesannete tasemele, millega enamik riike eriti arenguriikides, vähim arenenud majandustega riikides ja autoritaarsetes režiimides silmitsi seisavad.

Seetõttu peavad avaliku ja erasektori sidusrühmad sõnastama ja jõustama rahvusvahelisel tasemel selged ja täpsed piirid suveräänsuse põhimõttele, mis põhineb inimõigustel ja põhivabadustel ning võrdse juurdepääsu, avatuse ja tasakaalu põhimõtetel.

Võimalused

Konventsioon sisaldab keelekasutust, mis inspireerib ja kutsub avaliku ja erasektori sidusrühmi olema õiguse ja poliitika terminites loov. Koos arengutega keskkonnaõiguse valdkonnas ja kaubanduse regulatsioonide poolt tagant tõugatusena võib sellest loovusest

³ Vaadake tekkiva Euroopa majanduskonstitutsiooni kohta: Christian Joerges, La Constitution européenne en processus et en procès, *Revue Internationale de Droit Économique* 2006, lk 245–284: <http://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-economique-2006-3-page-245.htm>

tuleneda idealismi ja realismi ergutav dünaamika. See võib olla konventsiooni rakendamise jaoks väga kasulik. Veelgi enam: sellest konventsioonist võib saada ehituskivi „inimeste mitmekesisuse” kaitsmise ja edendamise rahvusvahelisele õiguslikule vahendile kui genotsiidi ja massijulmuste varase ennetamise vahendile. Seda vahendit saab kasutada ELi välissuhetes.

ELi sisestes suhetes on konventsioonil potentsiaali tugevdada jätkusuutlikuma integratsiooni jõupingutusi. See vahend võib oluliselt panustada ühtekuuluvuse tugevdamisse. See võib olla hea vahend jõukuse maksimeerimiseks ja pingete lahendamiseks, mis tulenevad kultuuri, poliitika, etnilisest, religiooni ja rahvuslike väljendusvormide mitmekesisusest Euroopas ja kogu maailmas.

Seetõttu peavad sidusrühmad pöörama erilist tähelepanu UNESCO konventsiooni artiklite 7 ja 8 rakendamisele, mis käsitlevad juurdepääsu kultuuri väljendusvormide mitmekesisusele ja selle kõige radikaalsemat eitamist. Edu selles ettevõtmises võib tagada konventsioonile suure rahvusvahelise konventsiooni astme.

Ohud

Konventsiooniosalised peavad olema teadlikud praegustest intellektuaalomandi õiguste rahvusvahelise süsteemi negatiivsetest mõjudest kultuuri väljendusvormide mitmekesisusele, eriti turgudel, kus domineerivad oligopolidena kollektiivset võimu kasutavad suurettevõtted.

Kui osalised ei kasuta asjakohast konkurentsiseadust piisavalt ja neil ei õnnestu muuta korporatiivse võimu poolset süstemaatilist kultuurilist diskrimineerimist, siis praegune kultuurikaupade ja -teenuste vahetamise tasakaalutus ei parane. Sel juhul jäävad artikli 7 juurdepääsu kohustused puhtalt programmilisteks.

Kooskõlas artikliga 6 peavad osalised töötama välja ja rakendama õiguspärasuse kontrollimise ja tasakaalu, et vältida meetmeid, mis annavad otsuste tegemise õiguse riigile, mis on väljaspool õiguse mõistmise ulatust ja rikub sõnavabadust. Me peame liikmesriigi antava valikulise toetuse mehhanisme riskiks, mis tekitab varjatud tsensorlust ja takistab kultuurilist ettevõtlust.

Ebaõnnestumine konventsiooni rakendamisel viisil, mis kasutab täiel määral selle hea valitsemistava potentsiaali, võib omada negatiivset kõrvalmõju jätkusuutliku Euroopa integratsiooni jõupingutustele, eriti majandusliku ja poliitilise kriisi aegu.

Ilma edasist konventsiooni rakendamist juhtivate kodanikuühiskonna ja poliitikakujundajate aktiivse osaluseta on sellel vahendil risk muutuda pelgalt rikaste ja demokraatlike riikide „langue de bois“-diskursuseks, ning lõpuks muutuks see kõigi osaliste jaoks tähtsusetuks.

Seetõttu peavad kultuuri mitmekesisuse edendajad seisma vastu UNESCO konventsiooni ulatuse kitsale tõlgendamisele. Nad peavad võtma kokku era- ja avaliku sektori osalejad kultuurisektoris ja mujal, et panustada vahendi tõhusasse rakendamisse. Viimaks peavad nad tegema suuri jõupingutusi, et arendada edasi õigust ja poliitikaid, mida on siiani tehtud riiklikul ja piirkondlikul tasandil.

Kultuuri mitmekesisuse alase õiguse ja poliitika diskursuse kolm põlvkonda

Vaatleme poliitikate ja õigusnormide diskursuste kolme põlvkonda, mis on seotud UNESCO konventsiooni ulatusega. Kooskõlas artikliga 3 kohaldatakse konventsiooni „konventsiooniosaliste vastuvõetud poliitika ja meetmete suhtes, mis on seotud kultuuri väljendusvormide mitmekesisuse kaitse ja edendamisega”. Seda ulatust tuleb tõlgendada koos artiklitega 1 ja 2, mis määratlevad konventsiooni eesmärgid ja aluspõhimõtted.

Ajalooliselt põhines esimene diskursuse põlvkond peamiselt etnotsentrilisel mõistmisel, mis keskendus „kultuurilise identiteedi” mõiste kaitsmisele ja edendamisele. Koos mitmepoolse kaubandussüsteemi tohutu tugevnemisega 20. sajandi viimasel kümnendil mõistsid kultuuri sidusrühmad mitmetes jurisdiktsioonides, et nad peavad uute ülesannete lahendamiseks oma jõud ühendama. Maailma Kaubandusorganisatsiooni (WTO) lepingud jõustusid aastal 1995. Nende lepinguteni viinud läbirääkimiste ajal ei suutnud kultuuri sidusrühmad kehtestada „kultuuriga seotud erandit”. See erand oleks loonud kultuuri õigusliku reguleerimise kaupade ja teenuste progressiivset liberaliseerimist kaubanduses käsitleva ning intellektuaalomandi õiguste kaubandusega seotud aspektide regulatsiooni ulatusest (GATT, GATS ja TRIPS).

WTO õigusakti ennustatavuse ja jõustatavusega seotud edu tingis põhiliselt radikaalse muutuse vaidluse lahendamise mehhanismis, mis rakendus 1948. aastast kuni 1994. aastani üldise tolli- ja kaubanduskokkuleppe (GATT) suhtes. See uus olukord panustas väidetavalt strateegia muutumisse kultuuri sidusrühmade seas, juhatastes sisse diskursuste teise põlvkonna, mis keerles ümber „kultuuri mitmekesisuse” mõiste. Kultuuri sidusrühmad reageerisid eelseisvale ohule, töötades välja uue õigusakti. See protsess algas kultuuri mitmekesisust käsitleva deklaratsiooni vormis soovitusliku õigusaktiga, mis võeti vastu 2000. aastal Euroopa Nõukogu egiidi all. Sellele järgnes aastal 2001 sarnane UNESCO deklaratsioon ja siduvam õigusakt 2005. aasta konventsiooni kujul. Kuigi suur hulk kultuuri mitmekesisust käsitlevaid diskursusi algas palju varem, andis uus mitmepoolne kaubanduse regulatsioon impulsi, et neid saaks kujundada aina paremini sõnastatud õigusnormideks.

Praegu näeme tekkimas õiguse ja poliitikaga seotud ideede ja algatuste kolmandat põlvkonda. Eelseisev aeg võimaldab tervitada selle kultuurialase ettevõtmise uusi liitlasi, kes on huvitatud inimõiguste, põhivabaduste ja vähemusrühmade kaitsest ning genotsiidi ja massijulmuse vältimisest. Praegusel kujul seab konventsioon eesmärgiks esitada panuseid, mis teostavad inimõigusi ja põhivabadusi nii kultuuri väljendusvormide mitmekesisuse tulemusena kui ka suveräänsuse põhimõtte piiranguna.

Rakendamine kui „poliitika arengute poole püüdlemine”

Euroopa Komisjon on seisukohal, et „UNESCO konventsiooni rakendamine ELi piirides ei ole range õigusloomega seotud tegevus, vaid pigem poliitika arengutega seotud püüdlus nii sise- kui ka välispoliitikas, mis võib kindlatel juhtudel võtta õigusloomega seotud tegevuse kuju”. (ELi komisjoni vastus piirkondlike organisatsioonide uuringu 4. küsimusele leheküljel www.diversitystudy.eu). See mõistmine võimaldab poliitilistel ja õiguslikel teemadel uut moodi, mitte vaid pelgalt staatiliselt ja formalistlikult, loovalt mõelda. UNESCO konventsioonil on suur potentsiaal võtta kokku ja ergutada seadusloojaid ja poliitikakujundajaid uuenduslike lahenduse otsimisel, et tegeleda oma valimisringkonna kesksete ühiskondlike huvidega, mis puutuvad identiteedi ja mitmekülgsuse küsimustesse. Konventsioon räägib nendest küsimustest kultuuri vaatenurgast lähtuvalt. Ometi peitub

vahendi arvestatav väärtus selle potentsiaalis inspireerida ja juhendada edasist õigusraamistikku, mis saab hakkama pingeallikatega nagu religioossed, poliitilised ja rahvuslikud väljendusvormid, mis tulenevad riikide ja piirkondade teiste väljendusvormide mitmekesisusest.

Euroopa Komisjon nõuab Euroopa kultuurivaldkonna tegevuskavas asutamislepingu kultuuri käsitleva punkti alusel „kultuuriküsimuste esiletõstmist kõigis seonduvates valdkondades” (punkt 4.4): „Seoses välissuhetega tuleb erilist tähelepanu pöörata multikultuurse, kultuuridevahelise ja religioonidevahelise dialoogi arendamisele, et aidata kaasa ELi ja rahvusvaheliste partnerite vahelisele mõistmisele ja kaasata üha suuremat kogukonda partnerriikides. Sellega seoses on väga olulised haridus ja eriti inimõiguste alane haridus.”

Tiibeti ja Hiina ning Iisraeli ja Palestiina vahelised suhted iseloomustavad tungivat vajadust sellist teed põhjalikult edasi uurida. Kultuuri väljendusvormide mitmekesisuse kaitse ja edendamine kooskõlas inimõiguste ja põhivabadustega pakub välja tegevuskava uudse rahvusvahelise õiguse väljatöötamiseks, mille eesmärk on inimeste mitmekesisuse kaitse ja edendamine ning genotsiidi ja massijulmuste varajane vältimine. Siiski peab enne uutest hoonetest unistamist kindlustama olemasoleva maja vundamenti.

Euroopa Komisjon tunnistab, et pärast Euroopa kultuurivaldkonna tegevuskava vastuvõtmist on ELi välissuhetes tekkimas kultuuri uus strateegiline raamistik. Selles raamistikus mõistetakse kultuuri poliitilise, sotsiaalse ja majandusliku arengu strateegilise tegurina ja mitte ainult eraldatud kultuuriürituste või näitamisega seotuna (ELi komisjoni vastus piirkondlike organisatsioonide uurimuse küsimusele 4.1). Kopenhaageni kriteeriumid Euroopa Liidu, Lääne-Balkani ja Türgi dialoogi kohta näitavad, kuidas seda uut lähenemist saab kasutada konkreetsete ülesannete lahendamiseks. Komisjon väljendab samuti selgelt lootust, et UNESCO konventsioon vormib „ülemaailmses juhtimises kultuurile ja kultuuri mitmekesisusele uue rolli, olles ülemaailmsel tasemel tunnustatud kultuurisambana, seega peegeldades saavutusi, mida on tehtud keskkonnaküsimustes ning kliimamuutuste ja bioloogilise mitmekesisuse valdkonna konventsioonides.” (Euroopa Komisjoni vastus piirkondlike organisatsioonide uuringu küsimusele 11.2).

Me jagame seda nägemust ja visandame uurimuses mitmeid võimalusi, mis võivad panustada nende püüdluste muutmisesse tegelikkuseks nii kodustes kui ka piiriülestes suhetes. Viimastel kümnenditel on dunaamilised arengud keskkonnaõiguse valdkonnas põhjustanud riiklikul, piirkondlikul ja rahvusvahelisel tasandil mitmete vahendite loomise nagu näiteks 1992. aasta bioloogilise mitmekesisuse konventsioon. Need õigusalsed arengud koos hilisemate ülesannetega mitteamanduslikes küsimustes nagu WTO õigusaktist tulenev rahvatervis põhjustasid kultuuri mitmekesisuse teemal uue diskursuse. Õiguse ja poliitika vaatenurgast kujutab peamist ohtu sellele diskursusele edaspidine taandumine sissepoole pööratud arusaamisele kultuurilisest identiteedist. Arvestades halvimat stsenaariumit, ei tohiks kultuuri mitmekesisuse tõsised kaitsjad lasta mööda ainulaadseid võimalusi, mida UNESCO konventsiooni loov tõlgendamine lubab anda.